Guide méthodologique

Economie sociale et titres-services:
MODE D'EMPLOI ET PERSPECTIVES

Préparez-vous un sérieux bagage avant d'embarquer

OCTOBRE 2004

Adresses utiles :

- *Informations générales et législation relative au dispositif titre-service*
  http://meta.fgov.be/pc/pce/pcet/frcet13.htm

- *Informations générales sur le développement d'entreprises d'économie sociale en Région wallonne*
  Cabinet du Ministre wallon de l'Economie et de l'Emploi :
  Place des Célestines 1
  5000 Namur
  Tél : 081.23.41.11

- *Informations relatives à la procédure d'agrément comme entreprise prestataire en titre-service*
  ONEM
  Secrétariat de la commission d'agrément titre-service
  Boulevard de l'Empereur 7
  1000 Bruxelles
  Tél : 02.515.40.20
  www.onem.fgov.be

- *Informations relatives à l'engagement de personnel dans le cadre d'une activité titre-service*
  Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale
  Rue Ernest Blerot 1
  1070 Bruxelles
  Tél : 02.233.40.23
  http://www.meta.fgov.be

- *Forem - Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi*
  Boulevard Tirou 104
  6000 Charleroi
  Tél : 071.20.61.11
  www.leforem.be

- *Informations relatives à l'achat et le remboursement de titres-services*
  Accor Services
  Avenue Hermann Debroux 54
  1160 Bruxelles
  Tél : 02.678.28.79
  www.titreservices.be

Préface

Qui n'a pas entendu parler des titres-services? Il y a un an, ce dossier a été un des plus brûlants de la Conférence Nationale pour l'Emploi mise en place dans la foulée des dernières élections législatives. S'étaient alors opposées deux visions de la politique de l'emploi : une position plus "adéquationniste", laissant faire le marché, et qui était défendue au nord du pays; et une politique plus "régulatrice", visant la création d'emplois durables et que privilégiait la Région wallonne.

Comme il sied en pareille circonstance, la solution adoptée a été médiane. Il en ressort que le mécanisme titres-services poursuit bien l'objectif de créer des activités pérennes par la solvabilisation de besoins sociaux non rencontrés, de manière licite du moins, mais qu'il laisse une latitude aux entreprises quant aux types de contrats qu'elles peuvent offrir, en tout cas en début d'engagement.

L'analyse que l'on peut tirer du système aujourd'hui est prometteuse en ce qui concerne la Région wallonne : le quart des chèques achetés en Belgique le sont par des ménages wallons, plus de 200 entreprises – marchandes et non-marchandes, publiques ou privées – se sont inscrites dans le dispositif, créant des centaines d'emplois.

En tant que Ministre de l'Economie, de l'Emploi et de l'Economie Sociale, je ne peux que me réjouir de ce succès rapide et du positionnement privilégié qu'occupent les structures d'économie sociale dans la mise en œuvre et dans la réussite de cette mesure.

Mais la réussite et la croissance n'ont de sens que si elles durent, que si elles concourent à offrir des perspectives positives aux personnes qui en profitent, que si elles permettent aux travailleurs qui y sont engagés de ne pas, ou de moins, avoir peur du lendemain.

Le travail réalisé par Febecoop et SAW-B au travers de cette brochure est d'autant plus utile qu'il répond de manière pratique aux questions qui peuvent surgir à propos des titres-services. Ce document se veut en effet un outil à la disposition des entreprises et des professionnels afin qu'ils entreprennent en connaissance de cause la mise en place de ce type d'initiative. Afin que leur projet soit un succès, mais un succès stable et durable qui participe effectivement au redressement économique de la Wallonie.

Ils n'y trouveront pas de solutions toutes faites. Elles n'existent pas dans un système aussi complexe que l'est une société humaine. Mais, à sa lecture, ils se poseront inévitablement l'ensemble des questions auxquelles il est nécessaire d'avoir réfléchi pour que leur projet fonctionne. L'anticipation étant la vertu cardinale de la bonne gestion, ce petit livret vient indéniablement à point nommé.

Jean-Claude Marcourt
Ministre de l'Economie, de l'Emploi et de l'Economie Sociale

Economie sociale et titre-service :
Une rencontre si longtemps attendue

Nous nous souviendrons sans doute de 2004 comme étant l'année de "l'explosion" du système des titres-services. Cependant, il conviendra de replacer ce phénomène au sein d'un processus qui fut beaucoup plus long. Trop long, diront certains.

Autre recadrage : replacer le titre-service lui-même dans son rôle d'outil au service de la problématique beaucoup plus vaste (et seulement partiellement résolue à fin 2004) des services de proximité en général, et des services proposés par l'économie sociale en particulier. Pour cela, il faut au moins remonter jusqu'à 1993 et au Livre Blanc de Jacques Delors (alors Président de la Commission Européenne) sur "un nouveau modèle de développement européen". Parmi les considérations contenues dans ce livre se trouvait celle appelant à la mobilisation de services de proximité, source potentielle d'emplois pour des personnes peu qualifiées.

Dans les années suivantes, cette analyse a été largement reprise par le secteur de l'économie sociale (en Wallonie comme partout en Europe) et enrichie de nombreuses réflexions et/ou expérimentations. En effet, le concept de services de proximité permettait d'identifier un créneau d'activités en adéquation parfaite avec la philosophie, les objectifs et les contraintes du secteur de l'économie sociale :

- la finalité de services aux membres ou à la collectivité des entreprises du secteur est le réceptacle naturel de services de proximité;
- les objectifs d'insertion socioprofessionnelle, moteur essentiel des nouvelles initiatives d'économie sociale, trouvent un terrain de développement dans la notion d'emplois pour personnes peu qualifiées;
- la dimension de services à grande intensité de main d'œuvre, avec peu d'investissements préalables, autorise les entreprises d'économie sociale à envisager le créneau;
- la notion de "services non rendus" permet d'éviter la sempiternelle accusation de concurrence déloyale, mais aussi d'éviter la concurrence tout court et ses travers.

Mais cette volonté affichée de créer de l'activité et de l'emploi dans ces services s'est heurtée au problème de la solvabilité de la demande. Sous-estimé dans son ampleur, cet obstacle l'est aussi dans ses motivations : l'attention s'est souvent focalisée sur des usagers qui ne sont pas en mesure de payer le prix économique des services rendus, alors qu'il existe des usagers qui, indépendamment du prix, ne veulent pas avoir recours aux dits services.

Cette réalité économique a souvent frappé de plein fouet des opérateurs audacieux et a rapidement abouti à un constat unanime : une nécessaire intervention financière de la collectivité au travers des pouvoirs publics. Avec en toile de

fond un débat qui n'est pas encore véritablement tranché : faut-il soutenir l'offre (subsidier les postes de travail) ou la demande (subsidier le paiement des prestations) ? Le concept des titres-services (anciennement chèques-services) a été avancé, dès 1994, comme une solution pour co-financer les prestations.

Sans revenir sur près de 10 ans de discussions, rappelons que c'est en 2001 qu'une loi sort enfin et donne un cadre à ce dispositif. Il s'agit de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (parue au Moniteur Belge du 11 août 2001).

Parallèlement à cette loi, quelques entreprises d'économie sociale ont vu le jour au sein de projets-pilotes et d'expérimentation. La plus importante fut la mise sur pied, en 2001, du Fonds Expérimental des services de proximité par le Ministre fédéral de l'Economie sociale. Celui-ci permettra à plus d'une centaine d'initiatives de tester leurs activités et concepts. Et notamment, pour bon nombre d'entre elles, de "simuler" l'entrée en vigueur du titre-service. L'expérience permettra de valider le concept et montrera la nécessité de pouvoir agir structurellement, dans le cadre d'une notion de services de proximité qui soit claire, reconnue et suffisamment large pour couvrir les réalités de besoins des usagers.

Bon nombre de ces projets-pilotes rejoindront le dispositif des titres-services et participeront en 2003-2004 à la mise en place et au développement de ce dispositif. Ce fut en particulier le cas en Région wallonne, au travers d'une série d'entreprises d'économie sociale qui ont d'ores et déjà créé un nombre d'emplois étonnant.

Bien entendu, le titre-service ne suffit pas à résoudre l'ensemble de la problématique des services de proximité, d'autant que des questions subsistent sur la manière dont ce nouveau secteur va se développer. A ce stade, nous pouvons néanmoins tirer de précieux enseignements de la pratique et identifier quelques principes méthodologiques à l'attention des futurs opérateurs. C'est là l'objet et l'ambition de ce guide.

Le caractère évolutif du titre-service se confirme...

Une information de dernière minute renforce un aspect souligné tout au long de cette brochure : les évolutions rapides et parfois brutales du dispositif titre-service. Les travaux relatifs au budget fédéral 2005 en sont une nouvelle illustration avec l'augmentation de la part à charge de l'usager (qui passe de 6,20 **€** à 6,70 **€**). Au moment de boucler, le timing de cette modification ne nous est pas connu mais tout porte à croire que ce sera le 1er janvier 2005.

Chapitre 1. L'économie sociale et les titres-services en Région wallonne : du cadre au développement

1.1 Le cadre : la Loi du 20 juillet 2001

A peine était-elle née que la Loi du 20 juillet 2001 connaissait ses premières évolutions (via l'Arrêté Royal du 12 décembre 2001 et la Loi-Programme du 22 décembre 2003) et provoquait bien des discussions. A peu de choses près, il faudra deux ans pour que le premier titre-service soit utilisé.

La Loi en question est souvent qualifiée à tort de "Loi sur les titres-services" alors qu'elle concerne en réalité "Le développement de services et d'emplois de proximité". Comme le décrit très précisément le texte légal, le titre-service n'est qu'un outil :

"Titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'état, revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée".

Cette Loi, tant attendue par les opérateurs, a enfin permis de déterminer les règles fondamentales du système des titres-services tant pour les utilisateurs que pour les entreprises agréées (dénomination générique pour toute personne morale ou physique prestant dans ce cadre déterminé).

Le système devant être développé en articulation entre les pouvoirs fédéraux et régionaux, un accord de coopération entre les Régions flamande, wallonne, bruxelloise et la Communauté germanophone est signé le 20 décembre 2002. Cependant, la difficulté pour les partenaires à s'accorder sur la définition des secteurs d'activités concernés entraîne des retards.

A l'origine, la Loi prévoyait 3 types d'activités :
- la garde d'enfants à domicile;
- l'aide ménagère;
- l'accompagnement, au domicile et hors domicile, des personnes âgées, handicapées ou malades;

La première des ces activités pose le plus de problèmes car, outre le problème budgétaire lié à l'ampleur des besoins, elle empiète sur des matières touchant aux affaires sociales.

Le repli vers les travaux de type ménager trouvera son achèvement avec la nouvelle formulation des activités, telle que reprise dans la Loi-Programme du 22 décembre 2003 :

"Travaux ou services de proximité : les activités marchandes ou non marchandes, créatrices d'emploi, qui visent à rencontrer des besoins individuels, personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne et qui concernent l'aide à domicile de nature ménagère".

Sans revenir plus en détail sur cette version "corrigée" de la Loi du 20 juillet 2001, soulignons cependant qu'elle s'inscrit dans la suite logique de la Conférence pour l'Emploi de l'automne 2003, et qu'elle resitue le dispositif des titres-services dans une logique de création d'emplois avec des objectifs quantitatifs importants.

1.2. Les opérateurs et leurs contraintes

Dans sa genèse, le système des titres-services a souvent été perçu, à tort, comme un dispositif dirigé vers le secteur de l'économie sociale. Or, non seulement ce ne fut jamais annoncé comme tel, mais cela eut été totalement indéfendable comme position de la part des autorités compétentes.

Il s'agit donc bien d'un dispositif ouvert à la plupart des opérateurs possibles, à la condition que ceux-ci respectent quelques règles de base. Sans entrer dans le détail du système, résumé au Chapitre II, relevons quelques particularités du dispositif :

- le travail sur base d'un prix unique imposé par les autorités (ce qui en fait une des quelques exceptions en Belgique où le système général est celui de la libre fixation du prix de vente);
- l'obligation d'engager du personnel supplémentaire et uniquement affecté aux prestations titres-services;
- la nécessité de demander au client de payer par avance les titres-services auprès de la société émettrice.

Ces points sont, au regard d'une entreprise, relativement contraignants et ce d'autant que, parallèlement, certaines questions techniques sont longtemps restées sans réponse.

Par exemple :

- Le traitement TVA : dans un premier temps, rien n'a été dit à ce sujet. Conséquence : une situation hybride au sein de laquelle ont cohabité des structures non assujetties (encaissant 23,56 €) et des structures assujetties (n'encaissant réellement que 19,47 € après prélèvement des 21 % de TVA). Depuis novembre 2003, les titres-services sont officiellement exonérés de TVA.
- La valeur nominale du titre-service et son évolution : compte tenu des atermoiements en matière de TVA, cette valeur est passée de 23,56 € à 19,47 € (après confirmation de l'exonération), pour atteindre les 21 € en 2004. L'évolution de cette valeur reste floue : une évaluation est programmée pour 2006. Dans l'intervalle, une indexation sera appliquée le 1er janvier 2005 (mais pourrait ne porter que sur le montant de 6,20 € à charge de l'usager).

- Les garanties quant à la pérennité du système : fin 2003, des réponses budgétaires ont été apportées avec des montants prévus jusque 2007 (91 millions d'euros en 2004, 235 en 2005, 322 en 2006 et 354 en 2007). Un montant à mettre en parallèle avec les 25.000 emplois visés pour fin 2005. Une certaine sécurité est ainsi apportée à des entreprises préoccupées par leur survie à terme et par le passif social qu'engendrerait une suppression du système.
- Le flou relatif aux frais annexes à l'activité : le cadre a longtemps été muet sur les possibilités de couvrir les coûts liés au temps et aux frais de déplacement, au désistement des usagers, à l'absentéisme, à la location ou la vente de produits et de matériel…. En juin 2004, le Ministre fédéral de l'Emploi et des Pensions a amené un début de réponse en autorisant la facturation desdits frais ou en encourageant à recourir, si nécessaire, au chômage économique.
- La question de la commission paritaire : toujours en juin 2004, le Ministre de l'Emploi et des Pensions a apporté quelques précisions. En résumé, et sous réserves d'évolution : les commissions paritaires sectorielles sont d'application lorsqu'il y a une activité principale ou que les activités sont clairement séparées (autre département de l'entreprise). Si les activités sont mixtes ou exercées dans une entreprise de travail intérimaire, on applique la commission paritaire 322.01 (en phase de mise en place).
- La clientèle exclusivement composée de personnes physiques : si la limitation du nombre de titres-services utilisables par usager (à l'origine 500/an) a disparu, la nature de la clientèle est toujours la même. A l'exception des CPAS qui pourraient prochainement prester pour des communes. Compte tenu des objectifs ambitieux en termes de création d'emplois, cette limitation aux seules personnes physiques (dans le cadre privé) pose et posera encore questions.

Toutes ces questions, ajoutées les unes aux autres, peuvent expliquer la prudence, voire la frilosité initiale de nombreuses structures.

1.3. Chiffres et tendances

L'information statistique demeure parcellaire. Il faut préciser qu'elle est extrêmement évolutive et qu'elle couvre des réalités fort différentes selon les régions et les types d'opérateurs.

Quelques tendances se dessinent toutefois (chiffres de l'ONEM à fin juin 2004) :

- 652 entreprises ont été agréées sur l'ensemble de la Belgique, dont 410 (63%) en Région flamande, 207 (32%) en Région wal-

lonne, 35 (5%) en Région de Bruxelles-Capitale et 3 en Communauté Germanophone.
- 65.709 utilisateurs se sont inscrits dans l'ensemble du pays, dont 15.065 en Région wallonne.
- Début octobre 2004, 8.941 travailleurs ont été engagés dans le cadre du titre-service, dont un millier en Région wallonne.

1.4. Et le secteur de l'économie sociale ?

Comme nous l'avons souligné, l'économie sociale était loin d'être la cible unique (ou même privilégiée) du dispositif. Les chiffres, sur lesquels nous reviendrons, l'ont confirmé de manière assez claire selon la définition que l'on adopte pour le périmètre de l'économie sociale.

L'ouverture du dispositif à tous types d'opérateurs aura eu l'avantage de n'inciter personne à se "travestir" pour l'occasion. Inutile en effet de se déclarer brusquement "opérateur d'économie sociale" puisque cette condition n'est pas requise.

Est-ce la conséquence directe de ce point de départ ? Toujours est-il qu'il y eut peu de surprises au sein de l'économie sociale. La plupart des opérateurs qui se sont lancés dans le système des titres-services existaient déjà, ne serait-ce que dans le cadre d'une expérimentation ou de projets-pilotes.

Globalement, on ne peut pas prétendre que c'est l'économie sociale qui a fourni l'essentiel des opérateurs. Ainsi en Région wallonne, les 321 opérateurs agréés au 17 septembre 2004 se décomposaient comme suit :

- 88 agences d'intérim, représentant les principales entreprises de travail intérimaire;
- 68 agences locales pour l'emploi, essentiellement concentrées dans la Province du Luxembourg (28);
- 54 CPAS;
- 18 entreprises d'insertion, dont 13 dans la Province du Hainaut;
- 93 autres types d'opérateurs allant de sociétés privées à des asbl d'aide sociale ou familiale.

Si l'on retire les ALE et CPAS, on voit que l'économie sociale ne représente qu'une petite partie des opérateurs, via 18 sociétés à finalité sociale par ailleurs entreprises d'insertion, et environ 25 associations sans but lucratif. Soit moins d'un cinquième des opérateurs hors intérim. En termes de créations d'emplois, il semble en revanche que le secteur de l'économie sociale et en particulier les entreprises d'insertion se situe parmi les bons élèves.

1.5. Les entreprises d'insertion et le titre-service

Parmi les entreprises d'économie sociale wallonnes actives dans le domaine du titre-service, il en est une vingtaine (le chiffre ne cesse d'augmenter) qui ont décidé de travailler dans un cadre combinant l'agrément titre-service et l'agrément comme entreprise d'insertion reconnue par la Région wallonne.

Ces opérateurs sont de trois types :

- des entreprises d'insertion pré-existantes qui ont élargi leurs activités à celles couvertes par le titre-service;
- des entreprises d'insertion pré-existantes dans le cadre de projets-pilotes et principalement axées sur les activités titres-services;
- des entreprises d'insertion créées depuis l'entrée en vigueur du titre-service et principalement axées sur les activités éligibles (dans ce troisième cas, il s'agit parfois de structures créées dans le giron d'autres entreprises d'économie sociale).

La combinaison des dispositifs peut apparaître comme un effet d'aubaine, mais, outre le fait que rien ne s'oppose à cette combinaison, elle répond à plusieurs constats objectifs :

- La finalité des titres-services est devenue la création d'emplois pour un public-cible composé de demandeurs d'emploi moyennement ou peu qualifiés. Il s'agit donc bien d'une démarche d'insertion socioprofessionnelle.
- Parmi les principaux problèmes posés par le titre-service se trouvent le coût de l'encadrement, celui de l'accompagnement social et celui d'un manque de productivité. Ces problèmes trouvent solution (de manière provisoire et dégressive) dans le cadre des entreprises d'insertion.
- Toutes les analyses tendent à confirmer que le montant de 21 € par heure prestée est "limite" en termes de viabilité des entreprises. Les entreprises agréées sont d'ailleurs encouragées à cumuler les différentes formes d'aide possibles… et c'est bien là ce que font les entreprises d'insertion.

Bien que l'on manque encore de recul, il semble que ce type d'opérateurs soit particulièrement efficace en termes de création d'emplois. Ainsi, en septembre 2004 les 6 entreprises du réseau "Age d'Or Services" cumulaient 145 emplois (dont 123 équivalents temps-plein), tandis que Sinet (Charleroi) atteignait les 50 emplois et lançait Sinet 2. D'autres entreprises comme Proxemia (Chapelle-lez-Herlaimont, 25 emplois) ou La Lorraine (Arlon, 39 emplois) confirment la crédibilité et l'efficacité du montage. Et ce même si beaucoup de questions subsistent et méritent d'être abordées. Ce sera l'objet du Chapitre III.

Chapitre 2. Les entreprises face au système du titre-service : les éléments à retenir

Grâce à une information largement diffusée par les administrations fédérales et régionales, ainsi que par le Groupe Accor, les principaux éléments constitutifs du système semblent relativement bien perçus tant par les candidats opérateurs que par les candidats usagers. Ceci malgré les modifications que nous avons soulignées dans la première partie de cette brochure.

Ce sont surtout quelques modalités et conséquences périphériques au dispositif qui risquent d'être moins bien détectées ou mal comprises. En particulier dans le chef des nouveaux opérateurs auxquels s'adresse plus particulièrement la troisième partie.

Avant d'aborder celle-ci, reprenons synthétiquement les éléments incontournables pour l'entreprise ou l'association prestataire de services.

2.1. Qui peut être opérateur dans les titres-services ?

Il s'agit d'un système ouvert à presque tous les types d'opérateur :

- Les sociétés commerciales (notamment les entreprises de travail intérimaire et les sociétés à finalité sociale).
- Les associations sans but lucratif.
- Les Agences Locales pour l'Emploi (ALE).
- Les institutions publiques (communes, CPAS…).
- Les mutualités.
- Les travailleurs indépendants occupant un salarié au minimum.

2.2. Quels types de services peut-on proposer et à qui ?

Le titre-service est réservé aux particuliers dans le cadre de leurs besoins privés (à l'exclusion donc de ce qui toucherait à leur activité professionnelle).

Sept services peuvent actuellement (octobre 2004) être proposés :

- Quatre types d'activités entrent dans le champ de l'aide ménagère :
  - Nettoyage du domicile.
  - Lessive et repassage à domicile.
  - Petits travaux de couture occasionnels à domicile.
  - Préparation de repas à domicile.
- Trois types d'activités se déroulent hors du domicile de l'usager :
  - Repassage hors domicile.
  - Courses ménagères.
  - Transport de personnes âgées et/ou à mobilité réduite.

2.3. Comment les prestations sont-elles rémunérées ?

Les prestations sont exclusivement payées à l'aide de titres-services que l'usager se procure auprès de l'émetteur de titres (actuellement le Groupe Accor). Chaque titre-service est acquis au prix de 6,20 € et correspond à 1 heure de prestation. Au terme de ladite prestation, le titre-service est remis à l'entreprise prestataire qui

obtiendra un remboursement de 21 € par titre (montant fixé pour 2004 et qui pourrait faire l'objet d'une indexation en 2005).
Si l'heure de prestation ne peut être payée qu'au moyen du titre-service, des frais annexes (déplacements, fourniture de produits, forfait pour annulation tardive…) peuvent faire l'objet d'une facturation. L'usager en supportera dans ce cas la charge totale.
Les prestations "titres-services" ne sont pas soumises à la TVA, mais les frais annexes le sont. Ce qui crée notamment l'obligation d'émettre des factures.

2.4. Comment devenir une entreprise agréée ?

L'agrément des entreprises est accordé par l'ONEM qui se base sur l'avis d'une Commission consultative d'agrément. L'opérateur désirant se faire agréer doit présenter un dossier constitué des éléments suivants :

- Identification du demandeur (forme juridique, coordonnées, n° d'entreprise).
- Objet de la demande (première demande ou extension des services offerts).
- Activités pour lesquelles l'agrément est demandé.
- Zones couvertes (sur base des codes postaux des communes).
- Statuts et plan financier (dans le cas d'une entreprise en constitution).

Parmi les engagements incombant à l'entreprise, deux sont particulièrement importants :

- Dans le cas où l'entreprise exerce d'autres activités, elle doit s'engager à créer un département spécifique aux titres-services avec un responsable ad hoc.
- Après un nombre de mois variant en fonction du profil du travailleur, l'entreprise doit offrir à celui-ci un contrat de travail à durée indéterminée.

2.5. Quels travailleurs peut-on recruter et dans quel cadre ?

Toute personne inscrite comme demandeur d'emploi peut être engagée pour une activité titres-services. La nouvelle loi-programme devrait prochainement supprimer cette condition. Toutefois, l'articulation avec d'autres mesures touchant à l'insertion socioprofessionnelle peuvent augmenter le nombre de conditions préalables à l'engagement.

Selon qu'ils bénéficient ou pas d'allocations sociales, les travailleurs appartiennent à la catégorie A ou B entraînant quelques différences dans la manière de gérer les contrats. L'essentiel est cependant commun aux deux catégories, à savoir qu'un contrat de travail en bonne et due forme (loi de 1978) doit leur être proposé et qu'il doit devenir un contrat à durée indéterminée au plus tard six mois après l'entrée en fonction.

Le respect des commissions paritaires sectorielles est d'application en ce qui concerne le salaire. Si la commission paritaire concernée n'est pas encore active, le salaire horaire minimum est basé sur la CP 318 et s'élève à 8,32 € de l'heure (chiffre de septembre 2004).

Chapitre 3. Développer une entreprise d'économie sociale dans le domaine des services de proximité : du titre-service aux perspectives futures

Comme nous avons eu l'occasion de le souligner, le secteur de l'économie sociale est placé depuis de nombreuses années face à une équation délicate :

- Apporter des solutions en termes de besoins de proximité avérés ou émergents, solutions passant souvent par la mise en place de services non existants.
- Assurer une accessibilité maximale de ces services alors que la clientèle ciblée ne peut ou ne veut pas forcément payer lesdits services.
- Créer de l'emploi au travers de ces services, en privilégiant la remise à l'emploi de personnes peu ou pas qualifiées.

Face à ces paramètres, les opérateurs ou candidats opérateurs se sont échinés durant des années à mettre en place des initiatives qui, malgré leur qualité, souffraient généralement d'un financement limité, temporaire ou tout simplement insuffisant.

Les travaux menés dans la cadre du Fonds Expérimental pour les Services de Proximité en 2002 et 2003 mirent notamment en évidence l'importance du facteur financement. Outre les recommandations portant sur les besoins de reconnaissance et de coordination, la plupart *des avis de ce Fonds portait en effet sur le besoin de financement avec des modalités différentes selon le terme envisagé*.

Depuis son lancement effectif en 2003, le titre-service a permis à un nombre encore limité d'activités de résoudre ce problème; ou, pour être plus précis, a confirmé le bien-fondé du système. Le développement du nombre d'opérateurs, d'usagers et de travailleurs ont quant à eux montré que le dispositif fonctionnait à défaut d'être entièrement au point.

Faut-il conclure que le titre-service constitue LA solution optimale à généraliser? La réponse passe par une série de nuances importantes à apporter tant dans le cadre actuellement éligible que par rapport aux services qui tôt ou tard pourraient bénéficier de cette éligibilité.

3.1. Le titre-service : recommandations et points d'interrogation

Un opérateur actif dans le titre-service est une entreprise

Comme la loi de juillet 2001 le précise : les opérateurs titres-services sont des entreprises, un terme qui renvoie au concept d'"unité économique de production (biens et services)" et qui, d'un point de vue pratique, implique que les opérateurs assurent leur viabilité, voire leur rentabilité, sur base de la production et de la vente

de services. Avec cette contrainte, nouvelle pour certains acteurs du secteur non-marchand, de ne percevoir une rémunération que pour les heures prestées et dans un cadre que l'on pourrait qualifier de marchand, et même de commercial.

L'évolution est donc importante. Si ce fonctionnement n'a rien d'exceptionnel pour le secteur des soins de santé (qui suit depuis longtemps une logique de paiement à l'acte), il est nouveau pour nombre d'acteurs du secteur public, du monde associatif et de l'économie sociale. Qui plus est, il entre en opposition avec une certaine image de l'économie sociale où tout est possible sans que rien ne coûte.

Entrer dans une logique d'entreprise, avec des objectifs précis en termes de gestion de ladite entreprise, induira également des modifications dans la conception du management en économie sociale.

Un système de prix de vente unique et fixé

Peu de candidats opérateurs titres-services s'en rendent compte, mais le système est assez particulier du point de vue du prix : un coût horaire unique et fixé unilatéralement par l'autorité compétente. Ce contexte amène quelques réflexions et conseils de prudence :

- Le prix de vente des services, outre le fait d'être fixé de manière exogène, est peu élevé. Sans relancer le débat sur le montant actuel (21 € par heure de prestation), il faut admettre qu'il est relativement faible par rapport à celui pratiqué dans d'autres secteurs.
- Qu'il s'agisse des frais et temps de déplacement, des désistements impromptus de clientèle, des heures de battement, du coût du matériel ou des véhicules… les frais annexes ne peuvent être répercutés dans le prix horaire. Depuis juin 2004, il est autorisé de facturer ces montants séparément au client, mais cette démarche pose d'autres problèmes après une campagne médiatique qui a fortement insisté sur le coût usager de 6,20 € de l'heure (déjà modifié par ailleurs).
- L'évolution de ce montant reste floue. Une indexation est certes prévue au 1er janvier 2005, mais, si nous nous fions aux textes en notre possession, ne porterait que sur la partie "usager" du titre-service.
- Dans l'intervalle, et comme relevé dans l'introduction, la part à charge de l'usager a été relevée à 6,70 € de l'heure. Soit une augmentation de 0,50 € (ou 8%). Une occasion, sans doute, de vérifier les effets d'une augmentation de prix sur les usagers, mais aussi de confirmer que les prestataires n'ont guère de prise sur l'évolution du dispositif et de ses caractéristiques.

Des objectifs ambitieux pour un marché limité

Dans un contexte que nous avons décrit par ailleurs et qui semble relativement porteur, les objectifs en termes d'emplois ont été fixés à 25.000 emplois pour la fin de l'année 2005. Les moyens budgétaires étant alloués en conséquence, tout indique que cet objectif pourrait être atteint. A la condition que l'offre et la demande de prestations suivent, et se stabilisent !

Deux phénomènes ne doivent pas être sous-estimés :

- Du côté de l'offre de services, il n'est pas démontré que, sur l'ensemble de la Belgique, 25.000 personnes désirent travailler dans les secteurs actuellement retenus (essentiellement l'aide ménagère dans son acception large). Il est encore moins démontré que ces 25.000 personnes désirent prolonger l'expérience au-delà d'une période transitoire. D'ores et déjà, à l'automne 2004, des goulots d'étranglement se dessinent en termes de recrutement et des questions surgissent quant à l'évolution de carrière de travailleurs et travailleuses déjà présents dans le circuit.
- Du côté de la demande, il faut également compter avec les limites naturelles du système. Supposons par exemple que les 25.000 emplois visés soient des 3/4 temps, et que chaque 3/4 temps (28 heures semaine) puisse se construire sur base de 7 clients fixes demandant 4 heures de prestations chaque semaine.
  Le calcul est simple : ces emplois seront garantis grâce à un fichier *stable* et *régulier* de 175.000 clients. Un challenge relevable si on se base sur les utilisateurs inscrits en juin 2004 (65.000). Cependant, la fidélisation de cette clientèle au système des titres-services n'est pas démontrée à long terme.

Relevons toutefois que ces deux types de limites sont relativisées vu les chiffres atteints par les ALE (plus de 40.000 prestataires) et ceux du travail au noir (550.000 personnes concernées).

Une concurrence prévisible

Il faudra attendre fin 2004 pour voir comment l'offre se présentera au niveau local, mais on peut déjà affirmer qu'elle subira la loi de la concurrence :

- concurrence géographique par la présence déjà avérée de plusieurs opérateurs sur des territoires parfois étroits en termes de population;
- concurrence entre les types d'opérateurs allant de la structure communale à l'entreprise privée.

Jusqu'à présent, chacun se contente de trouver de nouveaux prestataires et des clients dans un cadre global en pleine expansion. Les campagnes de médiatisation restent homogènes puisqu'elles sont développées par les pouvoirs fédéraux et régionaux.

Va-t-on en rester là ? Si c'est le cas, le secteur des titres-services nourrira de nombreux mémoires d'étudiants en marketing. Car rien ne permet de dire que ce secteur fera exception à la règle du développement d'une concurrence de plus en plus active, voire agressive, au fur et à mesure de l'épuisement des ressources (travailleurs) ou de la stagnation de la demande (usagers).

Compte tenu du cadre commun qui est fixé, sur quels paramètres pourrait jouer cette concurrence ?

- L'attachement de certains clients à leur prestataire pourrait favoriser le débauchage entre entreprises.
- Une publicité plus omniprésente permettrait à certains opérateurs de s'imposer localement.
- La possibilité de facturer des frais indirects a ouvert une brèche en termes de concurrence sur les prix, mais d'autres modalités pourraient être développées (13e prestation gratuite, cadeau de fin d'année aux clients, produits d'entretien gratuits, etc…).
- La qualité du service.

Bref, tout semble possible en la matière, et à ce stade, le message crucial à destination des candidats opérateurs est qu'il faut intégrer ce type d'évolution dans un plan d'entreprise.

Une gestion des ressources humaines complexe

Les structures d'accompagnement qui ont eu l'occasion de suivre ou de conseiller des initiatives "titre-service" sont unanimes sur un point : la gestion en est plutôt lourde.

Bien que le cadre global ait sous-estimé son coût, l'encadrement se révèle aussi nécessaire que complexe :

- Nécessaire dans la mesure où le mécanisme et les secteurs retenus se prêtent bien à des actions de réinsertion de personnes n'ayant jamais travaillé, ou n'ayant pas travaillé depuis longtemps.
- Complexe car le nombre de clients et de prestations est élevé, avec la particularité de s'adresser à une clientèle privée non contractualisée. D'où risques de désistement, changements d'avis, demandes en décalage avec l'offre… Notons que certains opérateurs essaient de résoudre le problème en faisant signer un bon de commande / contrat à leurs clients.
- Au-delà de la mise au point des plannings, il faut prendre en compte le suivi personnel des travailleurs et travailleuses qui, plus vite qu'on

ne pourrait le penser, se posent des questions légitimes quant à leur avenir professionnel (point sur lequel le système des titres-services n'offre, il faut bien en convenir, aucune piste concrète).

Un cadre qui soulève encore des interrogations

Dernier aspect, et le moindre, de la problématique : le système des titres-services pose encore des questions très pratiques et d'un impact direct sur l'avenir des structures actuellement en place.

En première ligne, les questions sur le dispositif lui-même : Adaptation du prix ? Elargissement des clientèles visées ? Diversification des services proposés ? Le cadre a beaucoup évolué depuis 1991, et tout porte à croire qu'il le fera encore. Les travaux sur le budget fédéral 2005 en attestent. Les entreprises en place auront intérêt à instaurer une veille permanente et à se préparer à adapter rapidement leur communication vis-à-vis de l'usager (qui n'est pas nécessairement au courant des dernières évolutions en la matière).

En seconde ligne, les questions périphériques au dispositif : il reste des points à éclaircir, comme la problématique des heures de déplacement entre deux clients (temps de travail ou non, sachant que le titre-service ne peut les couvrir). D'autres points ont trouvé réponse, mais sans qu'un texte clair n'existe (l'exonération de la TVA sur base de l'article 44 du Code de la TVA s'est faite par assimilation aux services d'aide familiale, mais continuent à susciter des questions pour certains volets des services actuellement autorisés).

3.2. Les perspectives de développement des services de proximité au-delà du titre-service

Les enseignements du dispositif titre-service

En dépit de la jeunesse et de l'évolution rapide du dispositif, trois types d'enseignements majeurs s'imposent :

- Créer de l'activité et de l'emploi dans les services de proximité est possible dès l'instant où la demande est solvabilisée ou soutenue. Le développement rapide de ce nouveau secteur confirme, et même au-delà des attentes, toutes les études en la matière. Du point de vue particulier des entreprises d'économie sociale, la confirmation est apportée de la capacité à créer et à professionnaliser des activités.
- Cette même création est complexe car elle s'inscrit dans un ensemble de législations aux impacts considérables. Les atermoiement relatifs aux commissions paritaires, au traitement TVA, à la législation sociale sont autant d'écueils que l'expérience emmagasinée permettra désormais d'éviter.

- La prise en compte, par les autorités subsidiantes, des seules heures prestées posera systématiquement problème. Le phénomène n'est pas spécifique aux titres-services et a pu être résolu par la combinaison de différents types de subventions et/ou par une organisation sans faille. Mais pour des services innovants et à forte valeur ajoutée sociale, ce raisonnement horaire pourrait se révéler inapplicable voire absurde. Tout n'est pas quantifiable de cette manière, comme le démontre l'activité d'aide à la mobilité.

Les notions de coût et prix des services rendus

Puisque le prix est fixé de manière exogène à l'entreprise, le titre-service va contraindre les opérateurs à un travail approfondi et permanent sur la maîtrise de leur structure de coûts. Un exercice trop souvent négligé par le passé et qui pourrait amener un bond qualitatif dans la problématique générale des services de proximité.

En effet, le lancement d'initiatives s'est souvent heurtée à une sous-estimation des coûts de fonctionnement ou, au contraire, à la mise en place de coûts fixes trop importants (engager un directeur et une secrétaire avant de prester la première heure, par exemple). Les grilles d'analyse réalisées sur base des lancements de projets titres-services pourraient amener à une méthodologie salutaire.

En revanche, le système titre-service aura, dans un avenir plus ou moins proche, un effet pervers renforcé par les récentes campagnes médiatiques : l'assimilation par le grand public du prix de 6,20 € pour une heure de prestation. Les usagers ne sont que peu conscients du fait qu'à côté des quelques euros qu'ils paient, il existe une part importante de rémunération à charge de la collectivité. Pour beaucoup de clients, le seul revenu de l'entreprise prestataire est la somme versée, sur base de 6,20 €. Résultat : les opérateurs sont souvent confrontés à des remarques du type "comment faites-vous pour vous en sortir avec des prix si bas ?".

Pour rappel, ce montant de 6,20 € a été fixé par comparaison aux prix du travail au noir (et encore, par rapport à la fourchette inférieure de celui-ci). Il ne s'agit en aucun cas d'un prix économiquement crédible : tous les projets-pilotes qui ont essayé de simuler des prestations à ce tarif peuvent en témoigner. L'augmentation de ce prix usager de 8 % prévue pour 2005 ne changera rien au constat.

Comment, dans un contexte tel que celui-ci, demander un montant plus élevé pour une prestation de service ? Il était déjà difficile de conscientiser le grand public à la nécessité de payer un juste prix pour des services rendus, cela risque désormais d'être quasiment impossible…

Au-delà de l'aide ménagère : vers quels services aller ?

La notion d'aide ménagère ayant déjà fait l'objet d'un élargissement substantiel, la question est de savoir quels seront les services éligibles à l'avenir (et éventuellement dans un système comparable mais parallèle).

Une autre piste, souvent évoquée, serait simplement d'élargir la clientèle actuelle aux professions libérales et au secteur associatif. Et ce pour tous les opérateurs.

Une première brèche a été ouverte durant l'été par l'amorce d'une discussion visant à permettre aux communes de payer les prestations de CPAS pour l'entretien de certains espaces publics.

D'autres demandes ressurgiront, comme celle des petits travaux d'entretien ou des petits travaux de jardinage. Ou encore les activités ayant été soutenues par le Fonds Expérimental pour les Services de Proximité. En dehors des secteurs déjà évoqués ou éligibles, il s'agissait de:

- nettoyage et entretien des sépultures
- accueil d'enfants
- épicerie sociale
- écrivain public
- cuisine collective
- lavoir social
- service de garde malade

Le travail sur la qualité et la formation

La qualité des services et la formation des prestataires est une condition sine qua non de réussite. Elle est indissociable de la notion de clientèle libre dans ses choix, et de concurrence. Il apparaît d'ores et déjà que le saut conceptuel et qualitatif en la matière est important et que l'ensemble des opérateurs a mis en place des démarches orientées client.

Le fait est si évident qu'il paraît anodin, mais la problématique qualité a trop longtemps été absente des débats sur les services de proximité. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, et la prise de conscience est réelle quant à la capacité des services de proximité d'absorber indistinctement tous types de travailleurs. Ce qui renvoie à un autre débat : celui de la formation.

Tout le monde n'est pas en mesure de devenir aide-ménagère, que ce soit physiquement (travail lourd) ou psychologiquement (travail au contact direct du client). La sélection du personnel devient dès lors une réelle étape dans la mise en place de services de proximité, et s'accompagne de processus de formation initiale et de formation continuée. Malgré quelques expérience-pilotes, il faut reconnaître qu'il y a actuellement assez peu de solutions et que l'ensemble des entreprises prestataires fait le constat de ces carences.

En Région wallonne, des solutions structurelles devraient venir du Forem et l'on peut supposer que l'émergence d'une demande va amener à créer l'outil.

La participation des usagers et des travailleurs

Comme c'est généralement le cas pour les initiatives nées dans le secteur non-marchand, le dispositif des titres-services est issu d'une discussion entre les pouvoirs publics et les opérateurs potentiels. Son application de terrain est le plus souvent le fait d'une concertation entre un opérateur et des pouvoirs locaux. Bref, dans tous les cas de figure, le citoyen en général, et l'usager en particulier, sont exclus des débats.

Or, et ce fut un thème souvent abordé dans les débats et études sur les services de proximité, il y a certainement un terreau énorme constitué par la collectivité d'où pourraient émaner des initiatives qui seraient formatées et contrôlées par ladite collectivité. En quelque sorte, il s'agirait de remettre l'usager au centre du dispositif plutôt que de le laisser en bout de chaîne dans un rôle unique, et limitatif, de "client" ou "consommateur".

La tendance actuelle, telle qu'orientée par l'expérience des titres-services, va tout à fait à l'encontre de ce genre de dynamique. Et en dehors de quelques enquêtes de satisfaction, nous ne voyons guère germer de mouvements associant les usagers. Il est vrai que l'ampleur prise par certains projets rendent d'ores et déjà le défi quasi insurmontable avec quelques centaines de clients.
La même remarque vaut pour les travailleurs, actuellement peu mis en avant dans la manière dont se développent les initiatives. Seules les entreprises ayant adopté un statut de société à finalité sociale (essentiellement des entreprises d'insertion) sont légalement tenues de proposer à leurs travailleurs de devenir actionnaires, au plus tard un an après leur entrée en fonction.

Dans les deux cas, usagers et travailleurs, il faut bien reconnaître que cette préoccupation est pour l'instant absente des objectifs des pouvoirs publics. En conséquence, les structures qui investiraient du temps (et donc de l'argent) dans ce genre de démarche seraient, toutes choses étant égales, pénalisées par rapport à leurs collègues et concurrents.

La durabilité des dispositifs mis en place

Dès l'instant où l'on parle d'activités économiques et d'entreprises, la notion même de durabilité devient très relative. En 2004, que signifie ce terme pour une entreprise, et, par conséquent, pour les emplois générés par celle-ci ?

Il est évident qu'une partie des opérateurs titres-

services ont lié leur avenir à celui du dispositif. Grosso modo, la remarque vaut pour toutes les entreprises privées (qu'elles soient d'intérim ou non), car il s'agit de structures préexistantes qui ont élargi leurs champs d'activités. L'observation est également vraie pour les CPAS, et les communes, mais ça l'est déjà nettement moins pour les ALE dont l'avenir est sujet à de nombreuses discussions.

En revanche, elle s'applique tout à fait aux opérateurs associatifs et/ou d'économie sociale qui ont été créés ex nihilo. Pour ceux-là, toute décision ou évolution du dispositif aura des incidences sur leur devenir.

Une des observations les plus intéressantes en la matière est de constater une pro-activité certaine de ces opérateurs qui, loin d'attendre passivement, sont pour la plupart en phase d'expérimentation de nouvelles filières ou services. L'enjeu majeur est de pouvoir compléter le cadre titre-service ou, si nécessaire, de pouvoir y suppléer. Ceci avec les réserves d'usage liées, comme déjà souligné, à la difficulté de prester des services à un prix économiquent juste.

3.3. En guise de conclusion provisoire

La matière étant en évolution rapide, des considérations émises dans les pages qui précèdent pourraient être remises en question à peine l'encre sèche.

Il n'en demeure pas moins que quelques lignes directrices de constats se sont dessinées depuis 2003 et méritent qu'on y attache une certaine valeur :

- il est possible de développer des services de proximité et d'y créer de l'emploi si les moyens financiers suivent;
- l'articulation de différents mécanismes de soutien, comme l'insertion et les titres-services, doit être autorisée et encouragée car elle permet des effets d'échelle comme le démontre la croissance de certaines entreprises d'insertion actives dans le titre-service;
- les entreprises d'économie sociale trouvent naturellement leur place dans un système ouvert à tous types d'opérateurs, et elles s'y avèrent aussi performantes que les autres sinon davantage;
- un seul type de services ne peut suffire car les goulots d'étranglement, en termes de personnel ou en termes de demande, vont surgir plus vite qu'on ne le prévoyait;
- le débat sur les types de services soutenus, sur le montant du soutien financier et sur les

modalités n'est pas clos car le système des titres-services en lui-même est encore en phase de maturation;

- à côté de ce débat qui doit rester permanent, une stabilisation des dispositifs doit intervenir afin de permettre d'installer un sentiment de sécurité au sein des entreprises actives dans le titre-service, et surtout au sein de leur personnel;
- l'inscription des services de proximité dans des démarches citoyennes reste à développer car l'évolution actuelle tend plutôt à confiner le citoyen dans un rôle d'usager passif;
- l'importance avérée du secteur émergent des services de proximité démontre toute la pertinence et la nécessité de processus de formation ad hoc.

Parmi ces constats, quelques-uns confortent l'idée d'une reconnaissance du secteur des services de proximité comme interlocuteur. La structuration professionnelle sera sans doute l'étape suivante à franchir, mais une stabilisation du dispositif sera nécessaire avant de pouvoir y arriver. L'année 2005 pourrait être déterminante en la matière.

La rédaction de cette brochure a été achevée le 12 octobre 2004.
Conception et rédaction : Jean-Pierre Pollénus (Febecoop), Carol Van de Maele (Centre coopératif de l'éducation permanente).
Lay-out : Viviane Duwaerts (Centre de communication de l'économie sociale)
Editeur Responsable : Denis Stokkink, SAW-B, rue de Monceau-Fontaine 42-6 à 6031 Monceau-sur-Sambre
Crédit photo : Isopix
Cette brochure peut être obtenue gratuitement en adressant votre demande à
- Febecoop : tél. 02 500 53 00 - febecoop@febecoop.be
- SAW-B : tél. 071 53 28 30 - saw@skynet.be

Economie sociale et titres-services: mode d'emploi et perspectives

Voilà des années que les concepts d'économie sociale et de services de proximité sont associés dans diverses analyses, études et débats relatifs aux perspectives de développement de nouveaux gisements d'emplois et créneaux d'activités.

Parallèlement, de nombreuses initiatives ont eu l'audace de se lancer, et le plus souvent dans des cadres expérimentaux. Le défi à relever étant de solutionner une équation conjuguant services à la collectivité, insertion socio-professionnelle et viabilité économique.

Longtemps annoncé comme la solution miracle à cette équation, le système des titres-services est enfin entré en application en 2003. Les résultats plus que positifs ont confirmé pas mal d'hypothèses quant au potentiel d'activités et d'emplois. En revanche, une série de questions sous-jacentes concernant l'avenir de ce dispositif ou celui des services actuellement non éligibles sont restées en suspens.

Cette brochure tente de faire le point sur le titre-service et les services de proximité, de synthétiser une matière complexe et évolutive et de fournir quelques pistes de réflexion aux structures d'économie sociale désireuses de travailler dans le secteur des services de proximité.

FEBECOOP

Avec le soutien du Ministre de l'Economie, de l'Emploi et de l'Economie sociale en Région wallonne et de Cera